

# O Papel da OSCE e a Diplomacia Preventiva

## Uma breve abordagem conceptual

Maria Eduarda Azevedo

*Presidente da Delegação Portuguesa à Assembleia Parlamentar da OSCE, Lisboa*

### Resumo

Tendo em conta o novo panorama internacional pós Guerra Fria, a prevenção de conflitos tornou-se a grande prioridade da OSCE enfatizando assim o papel da diplomacia preventiva. Contudo, este novo objectivo tem sido recebido com indiferença pela opinião pública devido a três aspectos: à reduzida escala das intervenções, à crescente proliferação de conflitos e, por fim, ao facto de tais conflitos ocorrerem em locais afastados do centro de poder.

Embora sem visibilidade mediática, inúmeros diplomatas trabalham diariamente para moderar conflitos, atingir compromissos e, se possível, preveni-los.

A NATO e a UE concorrem com a OSCE em relação a tarefas como a segurança e gestão de crises. Todavia, a NATO é uma organização espacialmente mais restrita do que a OSCE, facto que não permite a sua intervenção em certas zonas e à UE falta a vontade política dos seus membros para ser a principal protagonista da diplomacia preventiva.

### Abstract

*Due to the new international post Cold War scenario, the conflict prevention became an important priority promoting in a large extent the role played by preventive diplomacy. This new goal has been received with distance by the public opinion due to three aspects: the scale of military interventions; the growing proliferation of conflicts and to the fact such conflicts occur in remote places far away from major centres of power. Although without an immediate visibility, many diplomats work directly in order to mediate such conflicts and if possible to prevent them.*

*NATO and the EU work together for the same purpose of security and crisis management with the OSCE, nevertheless NATO is a more geographically confined organisation than OSCE, which does not allow its intervention in certain regions. On the other hand, the EU lacks political will to become a major player within the context of preventive diplomacy.*

Graças em grande parte à acção da OSCE, a diplomacia preventiva saiu da galeria dos mitos.

Hoje em dia, este instrumento da OSCE é balizado por regras e técnicas próprias e a sua aplicação sistemática aos cenários de tensão na Europa pós-comunista não só tem sublinhado a sua valia estratégica, como também soube ser actuante e assumir um carácter claramente prioritário.

De facto, desde o fim da Guerra Fria que a prevenção de conflitos se tornou a grande prioridade no quadro das missões da OSCE. Todavia, esse papel desempenhado pela Organização e pelas suas actuações no terreno passam, muitas vezes e em larga medida, à margem do conhecimento e do escrutínio do grande público. E, no entanto, são do conhecimento de todos, os insucessos da prevenção de conflitos nas antigas regiões comunistas do Centro e Leste Europeu.

Mas, paralelamente, idêntico desinteresse está também presente quando as acções da OSCE para prevenção de conflitos se cobrem de êxito. Então, a aparente incapacidade para mobilizar as opiniões públicas leva a que só de forma marginal consigam despertar uma atenção especial ou mereçam um significativo reconhecimento e aplauso públicos.

Esta reacção de indiferença ou desinteresse parece resultar essencialmente de três factores nucleares: da reduzida escala das intervenções, da sua elevada proliferação – da ordem dos milhares – e, muito em especial do facto de terem lugar em regiões periféricas e remotas, normalmente longe dos principais centros de decisão mundial e fora dos holofotes dos “media”... internacionais. Além disso, quando os conflitos são prevenidos “nada acontece” e tal não merece nem registo histórico, nem cobertura informativa. E os “media”, os funcionários e, até, os meios intelectuais raras vezes estão disponíveis para dedicar atenção ao que vulgarmente consideram “não-acontecimentos”.

Daí que, quando um conflito potencial não descamba em violência ou quando um conflito latente é mantido em estado letárgico por muitos anos, sejam precipitados os julgamentos que tendem associar a ausência de cabeçalhos de primeira página à ausência de intervenções no terreno.

Na realidade, estamos, em regra, perante situações que configuram antes o resultado de um esforço paciente e perseverante de competentes diplomatas que trabalham longe dos olhos e da curiosidade do público, empenhados essencialmente em dirigir o seu esforço para a obtenção de compromissos e resultados concretos.

E é assim que as acções de gestão de conflitos realizadas pela OSCE através de uma diplomacia preventiva persistente e eficaz, tantas vezes conduzidas numa lógica consciente de baixa visibilidade, têm contribuído, de forma relevante, quer para evitar a eclosão

de violência num número não negligenciável de potenciais focos de perigo, quer para moderar conflitos, quer, ainda, para prevenir a sua escalada.

Porém, não obstante as vantagens inquestionáveis, a diplomacia preventiva está longe de gozar da mesma capacidade de mobilização das vontades políticas e de gerar os indispensáveis consensos políticos, em particular quando se trata do financiamento de intervenções multilaterais, ainda que os esforços orçamentais sejam manifestamente mais reduzidos do que os requeridos pelas operações militares de *peacemaking* ou *peacekeeping*.

Aliás, seria um exercício interessante especular sobre a efectiva poupança conseguida através da consignação de mais recursos, mais atenção e mais esforços à prevenção de conflitos antes destes eclodirem em violência. Se tomarmos para exemplo o caso da Macedónia, é perfeitamente curial admitir os ganhos alcançados com uma estratégia assente na multiplicação dos esforços para conseguir uma solução política para a crise emergente neste país antes da espiral de violência o ter irremediavelmente destruído.

Mas, será sempre manifestamente redutor qualquer raciocínio que procure limitar os ganhos deste tipo de abordagem a uma mera questão aritmética e de poupança orçamental.

A mais-valia da diplomacia preventiva não pode ser subestimada nem menosprezada. Reconstruir a partir dos escombros é aparentemente mais fácil, mas seguramente mais caro em termos humanos e materiais. Sarar as feridas e as cicatrizes, restabelecendo a confiança entre povos, é substancialmente mais difícil e problemático.

E, contudo, é nuclear promover quer o respeito efectivo dos direitos humanos e das minorias e o estabelecimento, em bases sólidas, de governos e instituições democráticas, quer a revitalização sustentada de uma sociedade civil activa.

Como Roosevelt disse um dia “mais do que o fim da guerra, nós queremos o fim dos inícios de todas as guerras” – “more than an end to war, we want an end of the beginning of all wars”. Prevenir a erupção de fenómenos belicistas em toda a região da OSCE é, pois, o principal desafio com que a Organização se defronta hoje. Além disso, não existe nem outra instituição multilateral, nem nenhum país que esteja em condições de, individualmente, desempenhar tal papel.

Ainda antes do fim da Guerra Fria, a Europa foi coberta por um amplo e diversificado leque de instituições vocacionadas para a segurança e a gestão de crises. Desde 1990, tem-se assistido à expansão das atribuições da maioria delas, mas a sua malha sendo cada vez mais fina, tomou-se sobretudo mais especializada.

A NATO alargou-se e transformou-se. No entanto, por definição, a intervenção das tropas da Aliança num teatro de crise significa que está quase a ser – ou já foi – atingido o “ponto do não retorno”. Outra limitação decorre do considerável cepticismo com que é

encarada a Aliança em muitas regiões da Eurasia, palcos privilegiados de conflitos gerados e alimentados durante o longo período de Guerra Fria.

Para uma acção efectiva na resolução de conflitos a nível local é preciso reconhecer que os “outsiders” não podem ser vistos como veículos de transmissão de questões políticas globais para o já de si complexo mosaico de questões locais. Nesta medida, uma vez mais a OSCE goza de uma vantagem comparativa sobre as outras instituições dada a plena participação de todos os seus membros na vasta região onde opera.

A União Europeia, por sua vez, também acolheu novos parceiros e lançou as bases da política externa e de segurança comum, perspectivada como o sinal de um esforço diplomático colectivo mais consequente da parte da União. Todavia, até hoje, os esforços da União Europeia foram contrariados pela grande inconsistência e, em especial, pelas divergências políticas entre os Estados membros que também contribuíram para atrofiar e retardar o nascimento e a fisionomia desta nobre política.

É óbvio que, no futuro, a União Europeia terá sempre um papel nuclear quer na consolidação dos processos democráticos, quer nas reformas económicas dos países da Europa Central e Oriental. Porém, está ainda por definir ou validar o papel da União na magna vertente da prevenção de conflitos, resolução e missões de *peacekeeping*.

E esta lacuna permite que a OSCE, com um mandato claro, uma estrutura organizativa e operativa de excelência e, ainda, um significativo capital de experiência no campo da prevenção de conflitos, esteja naturalmente vocacionada para prosseguir e aprofundar as tarefas de implementação das exigentes estratégias da diplomacia preventiva.